

Раздел 2. Проблемы реформирования высшего профессионального образования

Бородач М.В, Волосникова Л.М.

О ПРЕДЕЛАХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АВТОНОМИИ ВУЗОВ

Вступил в силу Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», предусматривающий введение нового типа учреждения – автономного учреждения (АУ). В настоящей статье анализируются проблемы вещных прав образовательных учреждений, правовое положение АУ; рассматриваются теоретический и практический аспекты создания АУ.

В настоящее время некоммерческие учебные заведения существуют в форме учреждения, как определено ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее ГК РФ), и являются бюджетными учреждениями в соответствии со ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее БК РФ). При подготовке ГК РФ дискутировался вопрос о том, имеет ли смысл рассматривать учреждение в качестве формы юридического лица, то есть самостоятельного участника гражданского оборота. Создавая правовую конструкцию учреждения, разработчики ГК РФ подразумевали не просто его финансирование со стороны учредителя, но и утверждение последней сметы расходов. Именно с данным обстоятельством они непосредственно связывали наличие субсидиарной ответственности учредителя по долгам такого юридического лица. По сути, согласно ГК РФ, учреждение – не более чем инструмент в руках собственника, не имеющий защищенных границ экономической автономии.

Анализируя нормы российского законодательства, регламентирующие отношения собственности в системе образования, можно выделить два основных этапа в его развитии, влияющих на определение правового режима имущества вуза. Первый этап – до 01 января 2005 г., когда был

принят Федеральный закон № 122-ФЗ, исключивший из Закона РФ «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» нормы, разрешавшие вузам обладать имуществом на праве собственности. Второй этап – соответственно, после 1 января 2005 г., когда было исключено право собственности вузов на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные физическими и юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию, на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом деятельности высшего учебного заведения, а также на доходы от собственной деятельности и приобретенные на эти доходы объекты собственности.

С самого начала проблематичным выглядел статус внебюджетных доходов бюджетных учреждений (далее БУ).¹ Их наличие объяснялось тем, что в начале 90-х годов большинство публичных собственников не располагало достаточными средствами, чтобы полностью обеспечить деятельность своих учреждений. Признавалось, что ГК РФ допускает в этой части неоднозначные толкования, но по общему смыслу его формулировок, имущество, получаемое учреждением за счет приносящей доход деятельности, должно обособляться на отдельном балансе, а на связанные с такой деятельностью долги не должна распространяться субсидиарная ответственность учредителя.

Однако на практике многие образовательные учреждения (далее ОУ) в 1990-е годы позиционировались в качестве вполне эффективных субъектов рынка образовательных услуг, а также рынка аренды недвижимости. При этом государство хронически пренебрегало своими обязанностями по ресурсному обеспечению учреждений. Экономическая автономия ОУ легитимизировалась нормами Закона РФ «Об образовании». При этом в вопросах статуса вузов имели место многочисленные противоречия и несоответствия между образовательным и гражданским

¹ Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования. М., 2005. С. 214.

законодательством. Ситуация еще более усугубилась с вступлением в силу БК РФ. Явные коллизии могли сохраняться лишь в силу той же «необязательности» полномочий государства, которая объясняет недофинансирование ОУ. Достаточно быстро сложились своего рода традиции хозяйственного оборота в сфере образования, обеспечившие ее выживание в условиях пассивности государства и противоречивости законодательства.

В 2000-е годы ситуация изменилась. Государство стало выполнять свои обязательства перед учреждениями; соответственно актуализировался и вопрос о субсидиарной ответственности. В этих условиях закономерно возникла позиция финансовых органов, в соответствии с которой учредитель, неся ответственность за результаты финансовой деятельности учреждения, должен в полной мере эту деятельность направлять.

Произошел переход к казначейскому исполнению расходов бюджетов всех уровней и операций с бюджетными средствами государственных и муниципальных учреждений, была принята новая, детализированная классификация бюджетных расходов, в соответствии с которой производится бюджетное финансирование учреждений и утверждение сметы их расходов, и, наконец, операции по внебюджетным доходам и расходам учреждений были также переведены на казначейское исполнение, что означает жесткий контроль за постатейным исполнением утвержденной учредителем сметы доходов и расходов учреждения.

Руководствуясь нормами п. 7 ст. 39 Закона РФ «Об образовании» (в ред. от 20.07.2004 г.) и п. 2 ст. 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в ред. от 23.12.2003), можно сделать вывод: государственному вузу, несмотря на последующие изменения и дополнения законодательства, принадлежит право собственности на имущество (движимое и недвижимое), приобретенное и документально оформленное до вступления в силу Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ (т.е. до 01.01.2005 г.).

Такому выводу способствует п. 3 ст. 120 ГК РФ, в котором установлено, что особенности отдельных видов государственных учреждений могут определяться законом и иными правовыми актами. Отсюда следует, что особенность таких учреждений, как государственные вузы, как раз и заключалась в том, что они могли частью имущества обладать на праве оперативного управления, а частью имущества – на праве собственности. И хотя после 1 января 2005 г. такой особенностью государственные вузы уже не обладают, тем не менее, данное обстоятельство само по себе не влечет прекращения права собственности на имущество, приобретенное вузом ранее.

Между тем, вывод о возможности обладания образовательным учреждением имуществом не только на праве оперативного управления, но и на праве собственности не раз подвергался критике как на страницах научных изданий, так и высшими судебными органами. В частности, представители Санкт-Петербургской школы цивилистики в своих работах всегда указывали на противоречие ГК РФ норм законов об образовании, допускавших право собственности образовательных учреждений на приобретаемое имущество¹. В частности, приводились ссылки на то, что согласно п. 3 ст. 213 ГК РФ учреждения изначально не могли являться собственниками имущества, переданного им учредителями, а также имущества, приобретенного ими по иным основаниям.

Президиум Высшего Арбитражного суда РФ, рассматривая одно из дел о признании за федеральным образовательным учреждением права собственности на нежилое помещение, указал следующее². Согласно п. 2 ст. 299 ГК РФ, доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении учреждения, а также имущество, приобретенное учреждением по договору или иным основаниям, поступают в оперативное управление учреждения. Пунктом 2 ст. 298 ГК

¹ См., напр.: Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. С. 207 – 209.

² Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ № 5804/04 от 28.09.2004 г.

не предусмотрено возникновения у учреждения права собственности на имущество, приобретенное им на доходы от деятельности, осуществляемой в соответствии с учредительными документами. Пункт 7 ст. 39 Закона РФ «Об образовании» (в редакции, действовавшей в спорный период) содержит общие положения и конкретно не определяет возникновения у государственного образовательного учреждения права собственности на объекты, приобретенные за счет доходов, полученных от использования в своей деятельности государственного имущества, переданного ему на праве оперативного управления учредителем. Содержащиеся в названных законодательных нормах общие положения регулируют отношения собственности в системе образования и относятся к образовательным учреждениям, созданным в иной организационно-правовой форме. При указанных обстоятельствах выводы судов первой и кассационной инстанций о возникновении у государственного образовательного учреждения права собственности на спорное нежилое помещение, приобретенное по договору купли-продажи, не могут быть признаны обоснованными и соответствующими законодательству.

Таким образом, можно сделать следующий вывод. Приобретение вузом права собственности на движимое и недвижимое имущество в период до 01 января 2005 г. хотя и допускалось законодательством РФ, тем не менее, в любое время могло быть оспорено учредителем или иным заинтересованным лицом. При этом исковая давность на такие требования не распространяется: приоритетный характер норм ГК РФ по отношению к нормам законодательства об образовании очень многим специалистам (как теоретикам, так и судьям) позволяет ссылаться на то, что образовательное учреждение в принципе не может приобрести право собственности на то или иное имущество (вне зависимости от того, подтверждено право собственности вуза документально или нет). Федеральный закон «Об автономных учреждениях» вносит ряд изменений в законодательство Российской Федерации, тем самым еще раз подтверждая вывод о том, что учреждения не вправе выступать

собственниками какого-либо имущества (по крайней мере, приобретенного после 01 января 2005 г.)¹. Это подтверждает и п. 1 ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях», и п. 3 ст. 213 ГК РФ (в ред. Федерального закона № 175-ФЗ от 03.11.2006 г.).

Поскольку рассматриваемые федеральные законы не предусматривают возможности для учреждений обладать имуществом на праве собственности, то заинтересованными лицами могут быть выдвинуты требования, основанные на п. 1 ст. 6 и п. 1 ст. 238 ГК РФ. Это означает, что заинтересованные лица (прежде всего, учредитель) могут требовать прекращения права собственности университета на любое имущество (движимое и недвижимое), которое хотя и было приобретено в собственность на законном основании, но теперь в свете новых норм законодательства не может принадлежать ему на праве собственности.

Таким образом, Федеральный закон «Об автономных учреждениях» и Федеральный закон № 175-ФЗ от 03.11.2006 г. хотя и не имеют обратной силы, однако создают дополнительные правовые основания для принудительного прекращения права собственности университета на имущество, в связи с тем, что оно не может ему на этом праве принадлежать. При этом указанные последствия могут наступить вне зависимости от того, изберет университет форму автономного учреждения или нет.

При этом АУ предоставляется более широкий круг правомочий, чем БУ, но в то же время предусматривается большая ответственность за результаты хозяйственной деятельности. Так, АУ самостоятельны в распоряжении заработанными ими денежными средствами и приобретенным на эти средства имуществом, они вправе привлекать кредиты, хранить свои денежные средства в банках, в установленных пределах распоряжаться закрепленным за ними имуществом.

¹ См.6 Бердашквич А. Автономные учреждения образования и науки// Платное образование. 2006. № 2.

Федеральный закон «Об автономных учреждениях» определяет различный объем прав учреждения по использованию закрепленного за ним имущества в зависимости от того, каков характер и источники формирования данного имущества (ст. 3). Имущество автономного учреждения подлежит классификации на две группы:

1) недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество, переданное автономному учреждению учредителем или приобретенное учреждением за счет средств, выделенных учредителем специально на эти цели;

2) прочее недвижимое и движимое имущество (в том числе отнесенное к особо ценному, но приобретенное учреждением самостоятельно).

Согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях» имуществом, относящимся к первой группе, автономное учреждение вправе распоряжаться только с согласия учредителя; имуществом, отнесенным ко второй группе, в том числе недвижимым – самостоятельно, за исключением случаев внесения этого имущества в активы других юридических лиц в качестве их учредителя или участника.

Соответствующие изменения внесены и в п. 1 ст. 298 ГК РФ.

Гарантией сохранения за университетом имущества, ранее приобретавшегося им за счет внебюджетных источников (и, возможно, являющегося собственностью вуза), является п. 11 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях»: при создании автономного учреждения путем изменения типа существующего учреждения запрещается изымать или уменьшать имущество, в том числе денежные средства, которые за таким учреждением закреплены. Однако все имущество, вне зависимости от оснований и источников его приобретения, будет сохранено за вузом лишь на праве оперативного управления.

Вместе с тем, форма автономного учреждения как раз и позволяет обладателю права оперативного управления владеть, пользоваться

и распоряжаться имуществом, приобретаемым за счет внебюджетных источников, почти так же, как если бы оно находилось в его собственности. Следовательно, можно сделать вывод о том, что выбор вузом формы автономного учреждения несет в себе не больше риска, чем сохранение статуса бюджетного учреждения.

В первом случае вуз утрачивает право собственности на имущество, ранее приобретавшееся в собственность вуза, но получает достаточно широкие распорядительные полномочия в рамках права оперативного управления этим имуществом. Во втором случае вуз, возможно, сохранит на определенное время формальное право собственности на имущество, однако впоследствии это право может быть оспорено, как указывалось выше, и тогда распорядительные возможности вуза в отношении таких объектов фактически будут сведены к минимуму.

Вместе с тем, ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях» не конкретизирует порядок определения группы имуществ, закрепленных за учреждением, в случае образования автономного учреждения путем изменения типа существующего учреждения. А ведь именно отнесение имущества к первой или ко второй группе будет определять объем распорядительных возможностей автономного учреждения.

В качестве рекомендации здесь можно выдвинуть следующее предложение. Согласно подп. 2 п. 9 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях» в решении о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего учреждения должны содержаться сведения об имуществе, которое закрепляется за автономным учреждением. Источники приобретения имущества (даже если оно приобреталось в прошлом), закрепляемого за автономным учреждением, могли бы быть указаны в названном решении; запрет на указание в решении о создании автономного учреждения таких сведений законодательство не содержит.

Кроме того, согласно п. 3 ст. 11 Закона РФ «Об образовании» отношения между учредителем и образовательным учреждением определяются договором, заключенным между ними в соответствии с законодательством Российской Федерации. Существует Типовая форма такого договора, утвержденная Минобразованием РФ. Однако существование Типовой формы договора между учредителем и образовательным учреждением не исключает возможности включить в текст этого договора сведения об источниках приобретения имущества.

Право вуза настаивать на указании в решении о создании автономного учреждения или в договоре с учредителем на источники приобретения того или иного имущества вытекает, как можно полагать, из принципа, закрепленного в п. 11 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях». Как известно, имущественные права имеют или могут иметь определенную денежную оценку (например, право аренды можно внести в качестве вклада в уставный капитал юридического лица). Соответственно, если при выборе формы автономного учреждения распорядительные полномочия вуза в отношении имущества, ранее приобретаемого за счет внебюджетных источников, будут сокращены путем отнесения этого имущества к числу объектов, предоставленных учредителем, то это будет означать не что иное, как уменьшение имущественных активов вуза, что противоречит пункту 11 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

Воронина А.А.

ИЗМЕНЕНИЯ В РЕГУЛИРОВАНИИ ТРУДА НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ

Федеральным законом от 30.06.06. № 90-ФЗ¹ внесены изменения в Трудовой кодекс РФ, которые действуют с 06.10.06. Не обошли эти изменения и сферу регулирования труда научно-педагогических

¹ См.: Российская газета. 2006. 7 июля.